

**АЛЕКСАНДР ВАЛЕНТИНОВИЧ КУЗЬМЕНКО**

*доцент кафедры трудового права и охраны труда СПбГУ,
кандидат юридических наук*

a.kuzmenko@spbu.ru

ПРЕДМЕТ СОЦИАЛЬНОГО ПРАВА: ПРОБЛЕМА ОПРЕДЕЛЕНИЯ

В статье анализируются особенности предмета социального права и место социального права в системе российского права. Автор отмечает особенности механизма правового регулирования и предмета этой отрасли. Проблему определения предмета предлагается решать, опираясь на составной характер социального права, введя для этой цели понятие «разделяемый предмет правового регулирования». Данным понятием предлагается обозначать общественные отношения, относящиеся к предметам правового регулирования отраслей, характеризующихся той или иной степенью соподчиненности (включенности в состав друг друга). На примере права социального обеспечения делается вывод о возможности формирования социального права как одной из самых значимых отраслей российского права.

Ключевые слова: предмет социального права, социальное право, предмет правового регулирования, право социального обеспечения

Осмысление юридической наукой феномена социального права не может обойтись без анализа предмета правового регулирования социального права и его места в системе российского права.

Наиболее распространенным подходом к определению социального права и его позиционированию в системе права является его рассмотрение в соотношении с публичным и частным правом. Суть разделения на публичное и частное право состоит в том, что в любом национальном праве есть нормы, призванные обеспечивать прежде всего общезначимые, публичные интересы (общества, государства), и нормы, защищающие интересы частных лиц. Публичное право характеризуется преобладанием императивных норм, иерархическим положением субъектов и др. Частному праву присущи преобладание диспозитивных норм, равенство субъектов правоотноше-

ний, использование договорных методов регулирования и др. Иначе говоря, «в основе разделения права на публичное и частное... лежит идея, восходящая к Аристотелю, идея о праве как справедливости уравнивающей и распределяющей и частном праве как праве, основывающемся на равенстве субъектов»¹. В соответствии с этими характеристиками к сфере публичного права относят конституционное, уголовное, административное, процессуальное право, а также иногда ряд других отраслей; к сфере частного — гражданское, торговое, предпринимательское и др.

В качестве правового явления социальное право изначально рассматривалось как некая группа отраслей, в которых явственно прослеживается взаимопроникновение публично-правовых и частноправовых начал². При этом особенность отраслей социального права, как отмечал Ю.К. Толстой, заключалась в специфике объекта отношений, «что предопределяет объективную необходимость в широких масштабах регулировать отношения по охране и использованию их объекта на началах власти и подчинения, отступая в целях выполнения общесоциальных и социализаторских функций от начала равенства сторон»³.

Позднее понимание социального права с точки зрения соотношения публичного и частного права стало дифференцированным: оно рассматривается либо как самостоятельный элемент наряду с публичным и частным правом, либо как область пересечения публичного и частного права с характерными признаками и того и другого. Различие во взглядах связано с тем, усматривают ли авторы в социальном праве признаки частного и публичного права.

Представляется, что самостоятельность социального права как правового явления в настоящее время уже не требует доказательств. При этом, как показали М.В. Филиппова и Е.Б. Хохлов, как правовое явление оно не укладывается в рамки двучленной классификации права («публичное — частное»), и с теоретической точки зрения есть все основания говорить об элементе системы права, не имеющем признаков ни частного, ни публичного права⁴.

С последним утверждением авторов можно согласиться лишь отчасти. Действительно, если рассматривать соотношение социального права с публичным и частным правом с точки зрения механизма правового регулирования (как это они фактически и делают), то никакого сходства мы не увидим. Называя в качестве критериев характер защищаемого интереса, средства его защиты, субъектный состав обще-

¹ Курс российского трудового права. В 3 т. Т. 1: Общая часть / под ред. Е.Б. Хохлова. СПб., 1996. С. 193.

² См.: Тихомиров Ю.А. Публичное право. М., 1995. С. 25, 26, 30 и др.; Путило Н.В. Европейская интеграция и социальные права граждан России // Журнал российского права. 1999. № 7/8. С. 70–77.

³ Толстой Ю.К. Гражданское право и гражданское законодательство // Правоведение. 1998. № 2. С. 136.

⁴ См.: Филиппова М.В., Хохлов Е.Б. О понятии социального права // Российский ежегодник трудового права. 2005. № 1. СПб., 2006. С. 502.

ственных отношений, в рамках которых реализуется соответствующий интерес, авторы справедливо указывают, что в публичной сфере публичный интерес, носителем которого является публичный субъект, защищается публичными средствами; для частноправовой сферы свойственно наличие частного интереса частного субъекта, использующего для его защиты частные средства. В праве же социального обеспечения (как наиболее характерном элементе социального права) частный интерес по инициативе частного субъекта реализуется публичными средствами в рамках публичной деятельности публичного агента, что приводит авторов к выводу о том, что в данной ситуации отсутствуют как частноправовые, так и публично-правовые признаки⁵.

Однако, как представляется, в данном случае не следует смешивать понятия признаков публичного/частного права и механизма правового регулирования (правореализации, правоприменения). В юридической науке устоялось понимание правового регулирования как специального юридического воздействия объективного и субъективного права, всей системы юридических средств на общественные отношения в целях достижения определенных результатов. Взятые в единстве и взаимодействии, эти средства составляют целостный механизм правового регулирования. Таким образом, когда мы рассматриваем процесс реализации частного интереса по инициативе частного субъекта публичными средствами в рамках публичной деятельности публичного агента, мы ведем речь об особенностях механизма правового регулирования (правореализации, правоприменения), но не о признаках публичного или частного права.

В литературе выделяют следующие критерии, в зависимости от которых те или иные нормы права относят к частному либо публичному праву:

- 1) интерес (частное право призвано регулировать частные интересы, а публичное — общественные, государственные);
- 2) предмет правового регулирования (частному праву свойственны нормы, регулирующие имущественные отношения, публичному — неимущественные);
- 3) метод правового регулирования (в частном праве господствует метод координации, в публичном — субординации);
- 4) субъектный состав (частное право регулирует отношения частных лиц, публичное право — частных лиц с государством либо государственных органов между собой).

Таким образом, если рассматривать указанные критерии по отдельности применительно к социальному праву, то станет очевидным смешение признаков публично-частного права, что свидетельствует о самостоятельности социального права в этой системе.

⁵ См.: Филиппова М.В., Хохлов Е.Б. Указ. соч. С. 502.

Вместе с тем характер этого правового явления, по мнению М.В. Филипповой и Е.Б. Хохлова, остается неопределенным: оно не может быть отнесено к какой-либо отрасли права или рассматриваться в качестве отдельной, самостоятельной отрасли; социальное право есть образование более объемное по своему содержанию, нежели какая-то одна (профилирующая, специальная, комплексная) отрасль права⁶. Тем не менее авторы дают определение социального права как системы правоотношений и соответствующих правовых норм, в рамках которых определяется содержание и реализуется социальная политика, т.е. регулятивная деятельность государства и иных социальных образований, выступающих в качестве публичных агентов, которая выражается по преимуществу в оказании социальных услуг и направлена на социальное развитие⁷.

Устоявшееся в теории права определение отрасли права указывает на упорядоченную совокупность юридических норм, регулирующих конкретную сферу общественных отношений, выступающую при этом как наиболее крупное подразделение системы права по сравнению со всеми иными ее элементами (подотраслями, институтами, подинститутами, нормами права). При этом признаками отрасли права являются особые предмет и метод правового регулирования, специфические отраслевые принципы, особые правовые режимы, обособленное, кодифицированное законодательство.

Взгляд на социальное право с учетом приведенных положений теории права, действительно, оставляет двойственное впечатление. С одной стороны, теория права не предлагает в системе права ничего большего по объему, нежели отрасль права, с другой — не все классические признаки отрасли с очевидностью просматриваются применительно к социальному праву.

Определяя предмет социального права, М.В. Филиппова и Е.Б. Хохлов справедливо указывают на отношения, складывающиеся в связи с осуществлением социальной политики — деятельности в социальной сфере, направленной на социальное развитие⁸.

Предмет социального права также можно определять, основываясь на социальных правах, закрепленных в Конституции РФ. Как известно, классификация конституционных прав и свобод производится по различным основаниям, в том числе по их содержанию (по сфере, в которой эти права и свободы реализуются). В соответствии с данным критерием выделяют личные, политические, социально-экономические права, отмечая при этом достаточную условность классификации, поскольку отдельные права по своему характеру могут быть отнесены к разным группам.

Основные социально-экономические права и свободы человека и гражданина закреплены в ст. 34–44 Конституции РФ. Их содержание конкретизируется в раз-

⁶ См.: Филиппова М.В., Хохлов Е.Б. Указ. соч. С. 505.

⁷ См. там же. С. 500.

⁸ См. там же.

личных отраслях права (в праве социального обеспечения, трудовом праве, образовательном праве и др.). Группа социально-экономических прав принципиально отличается от личных и политических прав и свобод. Как справедливо указывает Е.А. Лукашева, «для их осуществления недостаточно воздерживаться от вмешательства в данную сферу. Задача состоит в том, чтобы создавать социальные программы и вести всестороннюю работу, которая позволила бы гарантировать провозглашенные социальные, экономические и культурные права»⁹.

Социально-экономические права также имеют внутреннюю дифференциацию. К экономическим правам принято относить право на труд, право на отдых, право на осуществление предпринимательской деятельности, право собственности и др. Социальные права включают право на социальное обеспечение, право на защиту семьи, материнства, отцовства и детства, право на охрану здоровья и медицинскую помощь, право на жилище и т.д. В литературе выделяют общие особенности этой группы конституционных прав и свобод:

- как правило, это права и свободы человека (т.е. принадлежат каждому вне связи с гражданством);
- социальные права гарантируются людям, которые в силу различных причин самостоятельно не могут обеспечить необходимый уровень жизни (имеется в виду установление государством гарантий социального обеспечения по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей);
- установлен государственный контроль за соблюдением равенства индивидов в процессе реализации социальных прав и свобод (закреплено право каждого на вознаграждение за труд без какой бы то ни было дискриминации, на бесплатное получение на конкурсной основе высшего образования в государственной или муниципальной образовательной организации и т.д.).

Таким образом, можно констатировать определенную общность социальных прав, закрепленных в Конституции РФ. При этом реализацию конституционных прав в социальной сфере с точки зрения теории права можно рассматривать в двух аспектах. С одной стороны, нормы Конституции имеют прямое действие, и их реализация осуществляется аналогично реализации права в общепринятом в теории права понимании (соблюдение запретов, исполнение обязанностей, осуществление прав, применение права). С другой — основополагающий характер конституционных норм предполагает формирование на их основе иерархии норм, конкретизирующих конституционные положения, т.е. формирование соответствующего механизма правового регулирования для социальной сферы общественных отношений. Таким образом, социальные права реализуются напрямую в рамках субъективного права и опосредованно в рамках объективного права.

Прямое действие Конституции означает, что ее нормы действуют вне зависимости от наличия или отсутствия конкретизирующего ее положения акта, а физические

⁹ Права человека: учебник для вузов / отв. ред. Е.А. Лукашева. М., 1999. С. 127.

и юридические лица вправе обращаться в суд за защитой нарушенных прав, ссылаясь непосредственно на нормы Конституции. В то же время очевидно, что большая часть социальных прав не может действовать без конкретизирующих их правовых актов. Как верно отмечала И.О. Снигирева применительно к трудовому праву, «без конкретизации и развития норм трудового законодательства непосредственно реализовать положения Конституции затруднительно, поскольку они носят, как правило, общий и в известной мере декларативный характер»¹⁰.

Действительно, для реализации прав граждан на защиту от безработицы; для ответственности провозглашенных в Конституции гарантий социального обеспечения по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом (ст. 39 Конституции РФ); для подлинной и эффективной реализации этих прав и гарантий необходимы соответствующие нормы законодательства, конкретизирующие и детализирующие эти отправные положения, т.е. нужен соответствующий механизм правового регулирования. Как представляется, именно эту задачу и выполняет социальное право.

Однако анализ отношений, составляющих предмет социального права, показывает, что они уже являются предметом правового регулирования иных отраслей, включаемых в социальное право. Может ли данное обстоятельство являться основанием для отказа в признании этих отношений предметом социального права? Нам представляется, что нет.

Современный этап развития российского права имеет по крайней мере две очевидные тенденции. С одной стороны, наблюдается непрерывный количественный рост законодательства, отражающий потребность в специальном правовом регулировании отдельных общественных отношений. С другой — происходит интеграция правового регулирования, выражающаяся во все более тесном и сложном взаимодействии и взаимовлиянии отдельных отраслей при правовом регулировании некоторых общественных отношений. Все это, несомненно, усложняет как систему права в целом, так и структуру отдельных отраслей, порождая проблемы согласованности и непротиворечивости разноотраслевых норм в пограничных областях общественных отношений.

Характер взаимодействия отраслей права по-разному проявляется в тех или иных группах общественных отношений. Эти отношения, в зависимости от степени и характера участия норм определенной отрасли права в их правовом регулировании, можно разделить на несколько видов, что позволяет более целенаправленно решать проблемы согласованности и непротиворечивости норм различных отраслей.

Прежде всего необходимо выделить понятие сферы действия отрасли права, в которую следует включить отношения, в регулировании которых задействованы нормы только этой отрасли. Сферу действия отрасли права, в свою очередь, можно разделить на собственный (неразделяемый) предмет правового регулирования, совмест-

¹⁰ Снигирева И.О. Конституционная основа трудового законодательства России // Трудовое право. 2003. № 12. С. 40.

ный предмет правового регулирования и разделяемый предмет правового регулирования.

Собственный предмет отрасли составляют отношения, которые в наибольшей степени характерны для нее в конкретный период и к которым научная теория предмета отрасли применима без изъятий и оговорок. Такие отношения регулируются исключительно нормами отраслевого законодательства. Однако это не означает, что к ним не применяются нормы иной отраслевой природы, но их применение не вносит в правовое регулирование иной отраслевой специфики и не требует изменения, приспособления норм основного отраслевого законодательства или ограничения сферы их действия в пространстве, во времени и по кругу лиц. Подобное применение норм иной отраслевой природы обычно обозначают как субсидиарное.

Как видно из предшествующих рассуждений, основная проблема предмета социального права заключается в том, что у социального права фактически отсутствует собственный предмет правового регулирования.

Совместный предмет отрасли права составляют те общественные отношения, в правовом регулировании которых нормы данной отрасли и иных отраслей участвуют на равных. Характер взаимодействия этих норм определяется тем обстоятельством, что правовое регулирование таких отношений направлено на достижение собственной цели. В результате принципы, механизм правового регулирования и т.п. различных отраслей права не могут быть использованы в чистом виде и модифицируются для достижения согласованности правового регулирования этих отношений. Совместный предмет правового регулирования предполагает необходимость системного рассмотрения входящих в него отношений (т.е. как самостоятельной системы, имеющей собственные, отличные от иных систем цели).

Применительно к социальному праву мы также можем констатировать отсутствие совместного предмета правового регулирования, поскольку включение в социальное право права социального обеспечения, образовательного права и т.п. никак не влияет на принципы, механизм правового регулирования и иные правовые средства входящих в его состав отраслей.

Проблему определения предмета правового регулирования социального права мы предлагаем решать, опираясь на отмеченные выше особенности этого правового образования, прежде всего на его составной характер, введя для этой цели понятие «разделяемый предмет правового регулирования».

Разделяемый предмет правового регулирования можно обозначить как общественные отношения, являющиеся предметами правового регулирования отраслей, характеризующихся той или иной степенью включенности в состав друг друга. Включенность означает фактически различный уровень обособления норм, разный характер их группировки, что влечет соответствующее обособление общественных отношений, регулируемых данными нормами.

Примеры разделяемого предмета правового регулирования мы можем видеть не только в социальном праве и включаемых в него праве социального обеспечения,

образовательном праве и пр., но и в ряде иных отраслей: гражданском и семейном праве, коммерческом и банковском праве и др. Однако в этих случаях разделяемый предмет правового регулирования появляется в результате обособления отраслей права (семейного, банковского), а не объединения их в новое правовое образование (социальное право).

Подобное, очевидно, характерно для формирования и развития системы права, когда динамика взаимодействия отдельных элементов отраслей может привести к формированию самостоятельной системы — новой отрасли права, которая, в свою очередь, может дать толчок новому объединению элементов системы права и появлению нового системного правового образования. Этот процесс можно проиллюстрировать на примере права социального обеспечения.

Законодательное установление права нетрудоспособных на пенсию по инвалидности и по старости появилось еще в 1920-х гг. Но реальный объем всех отношений по материальному обеспечению был крайне незначителен, поскольку, например, ввиду маленьких размеров пенсии правом на ее получение большинство лиц предпочитало не пользоваться, а продолжало работать. Ситуация изменилась лишь во второй половине 1950-х гг. после принятия Законов СССР от 14.07.1956 «О государственных пенсиях» и от 15.07.1964 «О пенсиях и пособиях членам колхоза», иных нормативных актов, значительно расширивших сферу и увеличивших объем социального обеспечения и страхования.

Количественный рост фактических общественных отношений и регулирующих их нормативно-правовых актов дал возможность В.С. Андрееву уже в 1966 г. в своей докторской диссертации вплотную приблизиться к вопросу о самостоятельности права социального обеспечения. Характерно, что автор по-прежнему включал его нормы в предмет трудового, административного, финансового и колхозного права¹¹. Вывод о том, что «уже в настоящее время систему норм, регулиющую социальное обеспечение граждан, можно рассматривать как самостоятельную отрасль права»¹², был сформулирован им спустя три года и получил в дальнейшем широкое распространение и поддержку.

В настоящее время, как мы видим, право социального обеспечения становится одним из системообразующих элементов нового правового феномена — социального права. С точки зрения системной методологии включение элемента в систему должно соответствовать принципу целесообразности, т.е. элемент должен работать на систему. И если появляются объективные предпосылки для появления новой системы, объединяющей ряд ранее самостоятельных систем, то этот процесс может завершиться формированием полноценной, самостоятельной системы. Иначе говоря, социальное право может стать новой и одной из самых значимых отраслей российского права.

¹¹ См.: Андреев В.С. Право граждан СССР на материальное обеспечение в старости и при нетрудоспособности и его юридические гарантии: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1966. С. 18–19.

¹² Андреев В.С. Социальное обеспечение в СССР. М., 1969. С. 23.